



大会 — 第 40 届会议
经济委员会

议程项目 32: 国际航空运输的经济监管 — 政策

消费者保护/航空旅客权利

(由芬兰代表欧洲联盟及其成员国¹和欧洲民用航空会议²其他成员国提交)

第 1 号修改稿

执行摘要

本工作文件侧重于国际民航组织关于消费者保护的非约束性和非规范性高层核心原则应用以及旅客利用航空运输的体验演变。

自 2015 年通过核心原则以来，航空运输市场不断发展；国际民航组织成员国在消费者保护领域，特别是航空旅客权利领域的规则也是如此。因此，重要的是就迄今全球范围实施核心原则的经验和观点进行共享。

此外，在传统的旅客权利概念之外，航空业已经大幅发展，导致出现了当今旅客保护制度不见得总是涵盖处理的新做法。

行动：请大会：

- a) 呼吁国际民航组织采取行动，促进就第 2 段所述的国际民航组织消费者保护核心原则和监测系统等的交流意见和良好做法；
- b) 呼吁国际民航组织确保在执行这些任务时，认识到第 3 段所述的旅客期望、权利和服务质量等的变化；和
- c) 为此，请国际民航组织利用现有的国际民航组织机构处理上述事项。

战略目标：	本工作文件涉及战略目标 — 航空运输的经济发展。
财务影响：	与本工作文件有关的任何活动均视国际民航组织经常方案预算 2020 年—2022 年期间的预算资源情况而定。
参考材料：	C-WP/14804 号文件 A39-15 号决议 — 国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明 国际民航组织消费者保护核心原则 https://www.icao.int/sustainability/Documents/ConsumerProtection/CorePrinciples.pdf 2015 年 7 月 31 日的 SP 38/1-15/60 号国家级信件

¹ 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。

² 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、冰岛、摩尔多瓦共和国、摩纳哥、黑山、北马其顿、挪威、圣马力诺、塞尔维亚、瑞士、土耳其和乌克兰。

1. 引言

1.1 过去几十年来，航空运输已成为当今社会的基本要素。最初仅为少数人提供，现在则成为每年运输数十亿旅客和货物的行业，连接城市和国家，为世界上大部分人口提供就业、休闲、培训或文化机会，距离不再是障碍。

1.2 历史上，航空运输每 15 年翻一番，并预计将持续如此。随着航空运输的不断自由化，保护和改善航空旅客权利在国际、地区和国家层面变得更加重要。1999 年《蒙特利尔公约》就航空承运人对旅客、行李和货物空运的责任规定了某些统一规则。自国际民航组织关于消费者保护的核心原则通过以来，已经过去了四年多，根据国际民航组织秘书处的研究（C-WP/14804 号文件），60 多个国家实施了航空专用的消费者保护条例。总共有 191 个国家制定了保护航空旅客的航空专用或一般消费者保护条例³。

1.3 欧洲认识到国际民航组织核心原则的高层非约束性和非规定性质，强烈支持就这些核心原则的应用交流意见，以确定特定的良好作法，有助于鼓励该领域在全球一级长期操作的融合和兼容性。这对于确保世界各地航空公司之间的公平竞争、并避免双重施加旅客权利制度至关重要。

1.4 此外，航空业发展迅速，导致航空公司出现了新的做法，旅客并不总是看好这些做法。航空器客舱的密集化、座椅不适合所有类型的旅客、以不透明的座位分配强加征收邻座附加费、或如只因超额预订政策而要求已登机旅客下机的极端情况等，这些不过是利用立法漏洞的一些作法，这与旅客理应全球享受的服务质量最低水平相悖。鉴于最近的航空公司破产，这种情况也带来了旅客保护和援助的问题。

2. 国际民航组织关于消费者保护的核心原则

2.1 2013 年 3 月举行的第六次全球范围航空运输会议（ATConf/6）讨论了为航空运输服务的消费者提供保护的需要，说明了保护消费者利益的重要性以及融合和兼容性的必要性，并建议国际民航组织继续密切监测消费者保护领域的发展情况，在制定政策准则时保持其领导作用，同时考虑到各国、航空业、航空旅客和任何其他航空从业者的利益。

2.2 国际民航组织理事会于 2015 年 6 月通过了“消费者保护核心原则”，其中包括旅行前、旅行中和旅行后的相关高层建议。

2.3 根据理事会的决定，已通过 2015 年 7 月 31 日的 SP 38/1-15/60 号国家级信件向所有国家传发了国际民航组织关于消费者保护的核心原则。鼓励成员国和相关行业利害攸关方在政策制定，监管和运行实践方面应用核心原则。提交本文件的国家致力于实施这些核心原则。

2.4 上述国家级信件还呼吁成员国提供有关应用这些核心原则所取得的经验或遇到的问题等信息。

³ 国际民航组织的航空专用消费者保护条例数据库。

2.5 在 2016 年国际民航组织大会第 39 届会议上，大会敦促成员国和有关利害攸关方在制定政策、监管和运行实践中考虑并应用国际民航组织关于消费者保护的非约束性和非规范性高层核心原则，并向国际民航组织通报在应用时吸取的经验或遇到的问题。

2.6 国际民航组织最近的工作主要集中在“大规模破坏”和“不寻常情况”造成的航班中断。尽管如此，核心原则也承认旅客保护范围的性质更广。

2.7 认识到航空运输业的动态性质，核心原则是一份“活文件”，根据所获得的经验和收到的反馈，在其应用过程中不时予以完善和改进。

2.8 在不断推进消费者保护核心原则并鼓励各国充分实施这些原则的同时，国际民航组织可以作为就这些问题交换意见和良好做法的论坛。这些主题显然在世界不同地区的处理办法不同，反映了当地社会经济环境以及监管机构在市场中的作用，但重要的是就迄今核心原则的实施经验进行共享。应鼓励所有国家和有关利害攸关方加入讨论。在此基础上，可以查明和分享良好做法。

3. 经验/服务质量

3.1 传统的航空旅客权利概念的基础假设是，用户总是有选项，因此会选择最适合他们喜好和需要的服务。该假设不适用于用户别无选择的情况。在许多情况下，人们除了使用航空运输外别无他法，他们有时会发现报价有限，很少或根本没有可能在运营人之间进行选择。

3.2 随着航空旅行迅速发展并变得更容易使用，旅客期望的保护水平渐趋高出严格遵守运输合同的规定条件。在未来几十年，民众将提高压力，要求对主管当局就此问题采取行动。国际民航组织成员国现在必须与业界协调，评估是否需要进一步开展工作，确定是否有必要确保各种旅客权利保护方法之间有某种程度的一致性。

3.3 为了以令人满意的方式执行这项任务，国际民航组织必须毫不拖延地开始这一领域的工作，查明世界各地用户的不同看法、期望和敏感性，对其加以定性，并形成坚实的知识基础，在深入了解用户需求的基础上，指导国际民航组织在该领域的工作。国际民航组织可以审查现实情况并建立知识库，以便酌情促能和加强制定旅客权利的指导材料。